

# Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014

Paweł Kowal

Gdy dla każdego z państw Unii Europejskiej termin „polityka wschodnia” znaczy co innego, trudno o wspólne działanie, z drugiej strony jest jasne, że zjednoczona Europa jakąś politykę na Wschodzie prowadzić musi. Dopiero z perspektywy czasu widać, jak trudne było pogodzenie wszystkich europejskich racji w ramach Partnerstwa Wschodniego w 2008 r. Problem w tym, że to co było możliwe do osiągnięcia w jego ramach już osiągnięto. Najważniejszym celem okazały się podstawy prawne, które tworzą platformę do współpracy z europejskimi sąsiadami Unii – umowy stowarzyszeniowe i handlowe. Ponieważ początkowo błędnie oceniono rolę Rosji, inne kierunki Partnerstwa nie są obecnie możliwe do realizacji. Pewna epoka polityki wschodniej UE kończy się i nie ominie nas dyskusja o Partnerstwie Wschodnim nowej generacji, powiedzmy „2.0”.

Rok 2004 to data zarówno największego w historii Unii Europejskiej rozszerzenia, jak i ustalenia zasad polityki sąsiedztwa w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). To także rok stanowiący swego rodzaju pomost czasowy między rewolucją róż w Gruzji (2003–2004) a rewolucją pomarańczową na Ukrainie (2004–2005). Doświadczenie obu tych ludowych rewolucji miało duże znaczenie dla kształtowania się polityki wschodniej Unii Europejskiej. Zdecydowało o tym kilka czynników. Ze względu na przekazy medialne, znacznie szerzej oddziaływały one na opinię publiczną w Unii niż poprzednie ważne wydarzenia w historii wspomnianych byłych republik radzieckich. Poważne znaczenie dla odbioru tych wydarzeń na kontynencie miał też fakt, że zbiegły się z zakończeniem negocjacji i wejściem do UE nowych państw. Środkowoeuropejscy członkowie Unii stanowili dodatkowe medium przenoszące polityczny komunikat ze Wschodu kontynentu do politycznych ośrodków Unii Europejskiej – chociażby do Parlamentu Europejskiego.

Nie bez znaczenia była też sama wymowa obu tych protestów: dotyczyły one postulatu przeprowadzenia uczciwych wyborów – w Gruzji parlamentarnych, a na Ukrainie prezydenckich. Oczekiwania protestujących dotyczyły nie tylko kwestii wewnątrzpolitycznych czy ekonomicznych, ważnym ich elementem był przekaz europejski: oczekiwanie, że mniej lub bardziej precyzyjnie rozumiany proces integracji europejskiej może stać się źródłem reform w tych krajach, elementem zewnętrznego „przymuszenia” elit politycznych w Kijowie i Tbilisi do skutecznej walki z korupcją, przeprowadzenia reform ustrojowych itp. Kluczowy jest fakt, że w obu przypadkach, w wyniku pokojowych protestów, uformowały się rządy o programie składającym się z takich komponentów jak: postulat głębokiej zmiany społecznej, walka z korupcją i systemem oligarchicznym oraz demokratyzacja.

Elementem napędzającym formowanie się polityki Unii skierowanej na Wschód były ambicje wpływowych południowych członków UE, aby zbudować systemowe podejście Brukseli do południowych sąsiadów UE, z którymi łączyło je szereg więzów historycznych, gospodarczych i in. W momencie rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, oczywiste było, że nowymi politycznymi projektami sąsiedztwa muszą zostać objęci także nowi sąsiedzi na wschodzie Unii. Ważne było też wzrastające w pierwszej połowie poprzedniej dekady przekonanie, że Unia Europejska powinna budować wspólną politykę zagraniczną. Przypomnijmy, że 29 października 2004 r. został podpisany w Rzymie traktat konstytucyjny, śmiały dokument, który co prawda nie wszedł w życie, ale co ważne dla naszych rozważań – budował taki instytucjonalny kształt Unii, którego oczywistą konsekwencją była konieczność dalszej integracji polityki zewnętrznej Unii, zwanej zresztą w podpisanym dokumencie zagraniczną. W art. 28 traktat ustanawiał ministra spraw zagranicznych UE<sup>1</sup>. Nie sposób oddzielić tworzenia polityki sąsiedztwa od panującej wówczas w instytucjach Unii atmosfery sprzyjającej pogłębianiu integracji. Jeśli zaś tak, to wśród naturalnych adresatów takiej polityki musiały w pierwszym rzędzie znajdować się państwa znajdujące się w najbliższym sąsiedztwie Unii Europejskiej.

Podsumowując, u źródeł kształtowania się polityki UE wobec wschodnich sąsiadów leżało rozszerzenie z 2004 r., zmiany polityczne w Gruzji i na Ukrainie, ambicje południowych członków UE dotyczące rozwijania

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PL> (dostęp: 5 października 2014 r.).

wspólnej polityki wobec sąsiadów UE z południowego wybrzeża Morza Śródziemnego oraz ambicje pogłębiania integracji, także w kierunku tworzenia wspólnej polityki zagranicznej.

## Rozumienie Wschodu

Wschód nie jest w tradycji polityki europejskiej tylko kategorią geograficzną. W związku z rozszerzeniem UE w 2004 r. zmieniło się rozumienie Wschodu z punktu widzenia unijnych instytucji. Przed 1989 r. dla wspólnotowych instytucji europejskich politycznym Wschodem były środkowoeuropejskie państwa Układu Warszawskiego oraz ZSRR – takie podejście było konsekwencją zimnej wojny i funkcjonowania żelaznej kurtyny. Zazwyczaj było to podejście, w którym klucz do polityki wobec Wschodu stanowiły relacje z Rosją i przez Rosję z poszczególnymi republikami radzieckimi a nawet państwami satelickimi. Był to swego rodzaju układ gwiazdzisty relacji ze Wschodem *via* Rosja, od którego nie było wielu wyjątków. Po 1989 r. dla EWG, a potem Unii Europejskiej, Wschodem były państwa środkowoeuropejskie – początkowo jako część rozpadającej się sfery wpływów ZSRR, a po przemianach 1989–1991 jako wschodni sąsiedzi w procesie szybkiej integracji. Główna zmiana polegała na tym, że relacje z nowymi państwami akcesyjnymi ze środkowej Europy nie były już, w tak wielkim stopniu jak dotąd, uwarunkowane kontaktami politycznymi z Rosją. Jednakże odchodzenie od woli wpływania przez władze na Kremlu na decyzje rządów w niedawnej przeszłości podporządkowanych Rosji państw komunistycznych także było procesem. Jego początkiem była rezygnacja M. Gorbaczowa z doktryny Breżniewa w latach 1985–1987. Polska, co warto przypomnieć, nawiązała polityczne relacje z EWG już w 1988 r. Należy podkreślić, że próby przynajmniej ograniczonego moderowania przez Rosję procesów integrowania się państw dawnej strefy wpływów ZSRR z Zachodem w zasadzie nigdy nie ustały.

W przypadku państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR ta zmiana w podejściu była jeszcze mniej oczywista. Rosja pilnowała, aby wszelkie procesy integracyjne tych państw z zachodnimi strukturami, jeśli w ogóle, odbywały się za jej wyraźnym przyzwoleniem. Z czasem ukształtowało się podejście, że Rosja w przypadku umów stowarzyszeniowych krajów dawnego ZSRR z UE (wyjąwszy Litwę, Łotwę i Estonię, które w składzie ZSRR

były najkrócej) powinna być swego rodzaju trzecią stroną. W 2004 r. Unia Europejska rozszerzyła się o 10 nowych państw: Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Dotychczasowy Wschód, z dnia na dzień stał się częścią Unii – w związku z tym należało podjąć wyzwanie ustalenia co dla UE w nowym kształcie jest Wschodem. Należy podkreślić, że w tradycji poszczególnych krajów unijnych rozumienie „polityki wschodniej” było inne niż w tradycji polskiej, bowiem od 2004 r. Polska nie jest już przedmiotem takiej czy innej europejskiej polityki wschodniej, ale współredaktorem polityki zewnętrznej Wspólnoty, w tym oczywiście polityki wschodniej. Sprawa ta ma znaczenie znacznie szersze niż tylko jako zagadnienie terminologiczne, przekłada się bowiem na sposób definiowania interesów poszczególnych członków Unii – co będzie ewidentne kilka lat później – już w procesie formułowania programu Partnerstwa Wschodniego (PW). W tradycji niemieckiej terminem *Ostpolitik* określano politykę wobec ZSRR i jego krajów satelickich – z uwzględnieniem jednak podstawowej zasady, że relacje z zależnymi od Rosji państwami regionu odbywają się przez Rosję i z jej przyzwoleniem, czyli zgodnie z zasadą *Russia first*. Także polityka wschodnia Francji jest rozumiana przede wszystkim jako stosunki francusko-rosyjskie i dopiero w ich ramach – z innymi krajami regionu.

Polskie rozumienie polityki wschodniej było i pozostaje inne – ta kwestia stała się pierwszym polskim udziałem we wspólnej polityce wschodniej UE. Nie ma tutaj miejsca na omawianie tego, jak kategoria polskiej polityki wschodniej zmieniała się w kontekście historycznym, warto jednak zrekonstruować, jak wyglądała ona po 1989 r., zwłaszcza po 2004 r., kiedy zaszła zmiana polegająca na tym, że państwa bałtyckie, tylko początkowo po odzyskaniu niepodległości przez Polskę, były traktowane jako część Wschodu. Zaczęło to ulegać zmianie już w połowie lat 90., a po rozszerzeniu UE w 2004 r. musiało się już zmienić definitywnie. W polskim rozumieniu polityki wschodniej, ukształtowanej pod wpływem poglądów „Kultury”, podstawowym partnerem na Wschodzie były państwa graniczące z Polską a historycznie wchodzące w skład Rzeczypospolitej jako państwa federacyjnego. Oddzielne miejsce w rozumieniu polityki wschodniej w Warszawie zajmowała i zajmuje Rosja. Niejako w drugim kręgu zainteresowania polskiej polityki wschodniej znajdują się państwa Kaukazu Południowego i Azji Środkowej.

Względy historyczne, motywowane wspólnym doświadczeniem komunizmu, pozwalały potraktować jako część polskiej polityki wschodniej

również region Bałkanów – dotyczyło to jednak bardziej okresu bezpośrednio po 1989 r. Podejście to, pod wpływem oddalania się znaczenia wspólnego doświadczenia totalitaryzmu oraz zaawansowanych procesów integracyjnych z UE kilku państw bałkańskich, po 2004 r. nie utrzymało się długo.

Swoją drogą, po akcesji do UE zmieniło się także znaczenie w polskiej polityce wschodniej Gruzji i Azerbejdżanu. W przypadku pierwszego z tych państw, kluczowe były reformy podjęte w Gruzji po 2004 r., renesans zainteresowania Gruzją w Polsce w latach 2006–2008 oraz aktywny udział tego kraju w unijnym programie Partnerstwa Wschodniego po 2008 r. W ten sposób Gruzja doszła, w optyce polskiej polityki wschodniej, do podobnego znaczenia jak państwa graniczące z Polską na Wschodzie. Aktywizacja polskiej polityki wschodniej w relacjach z Azerbejdżanem oparta była na wspólnych planach energetycznych, w tym szczególnie projekty budowy infrastruktury do transportu surowców energetycznych, i była mniej trwała. Warto jeszcze zwrócić uwagę na wzrost znaczenia w polskiej polityce wschodniej Mołdawii, który związany był po 2007 r. z poszerzeniem UE o Rumunię, ale przede wszystkim ze zmianami politycznymi w Kiszyniowie i aktywizacją Mołdawii w ramach Partnerstwa Wschodniego.

## Rusocentryzm i optymistyczny determinizm

U progu kształtowania się polityki Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów jednym z najważniejszych elementów różnicujących podejście do polityki wschodniej i jej rozumienie były tradycje poszczególnych członków UE. Z jednej strony, zauważalne było hołdowanie rusocentrycznemu podejściu do polityki wschodniej, co nie musi zresztą oznaczać odrzucania relacji z innymi państwami powstałymi w wyniku rozpadu ZSRR. Swoją drogą, powstanie w 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw, do której przystąpiły Ukraina i Białoruś, mogło być w jakimś okresie mylące dla zachodnioeuropejskich dyplomacji<sup>2</sup> – utrudniało zidentyfikowanie tych państw jako nowych, oddzielnych od Rosji podmiotów z ambicjami prowadzenia suwerennej polityki. Innym wariantem tej postawy była częsta wśród niemieckich

<sup>2</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 9.

elit socjaldemokratycznych postawa *Verständnis für Russland*, czyli stała dyspozycja do życzliwego tłumaczenia najbardziej zaskakujących posunięć Rosji. Niemcy przystępowały do współtworzenia polityki wschodniej w wymiarze europejskim ze swoim historycznym doświadczeniem aktywnego prowadzenia tej polityki w różnych odsłonach, także już w latach 90., po zjednoczeniu, z doświadczeniem popartym dużą aktywnością na Wschodzie i przekonaniem niemieckich ekspertów o znaczeniu tej aktywności<sup>3</sup>. Alan Besançon pisze w „Świętej Rusi” o francuskich złudzeniach dotyczących Rosji: micie modernizacji Rosji jako stałym elemencie francuskiej strategii na wschodzie od XVIII w., fascynacji komunizmem i ZSRR w części francuskich elit oraz przekonaniu o racjonalności ustroju w Rosji – wszystko to miało wpływ na politykę francuską na wschodzie w latach 90.<sup>4</sup>. Jednak podstawowa różnica w podejściu Francji i Niemiec do Wschodu po obaleniu komunizmu dotyczyła problemu rozszerzenia Unii – zarówno sceptycyzmu wobec rozszerzenia w 2004 r., jak i tym bardziej prorozszerzeniowych nurtów istniejących już po nim<sup>5</sup>. Niemcy popierały rozszerzenie z 2004 r. co do zasady i nie odrzucały *a priori* perspektywy kolejnych rozszerzeń.

Postawa opozycyjna wobec rusocentryzmu w polityce wschodniej to równoważne podejście do wszystkich podmiotów polityki na wschodzie z pryncypialnym przestrzeganiem, w odniesieniu do byłych republik ZSRR, zasady suwerenności i jak najpełniejszym respektowaniem ich praw do stanowienia o ich strategicznych wyborach. To podejście na poziomie doktryny – nie ma miejsca w niniejszym tekście, aby szczegółowej analizie poddać praktykę polityczną – oznacza odmowę przyznawania Rosji prawa do swego rodzaju poimperialnej renty, wynikającej z jej niegdysiejszej hegemonicznej roli w regionie. Można w różny sposób interpretować, co w polskiej tradycji oznacza termin „polityka wschodnia”. Jednak, z wyjątkiem okresu PRL, nigdy nie dała się ona opisać jako relacja ze wschodnimi sąsiadami Polski za pośrednictwem Rosji<sup>6</sup>. Dla Polski bowiem wschodni sąsiedzi Unii, inaczej niż dla Niemiec czy Francji są obecnie jednocześnie sąsiadami Polski. Stąd też pokusa, aby politykę UE skierowaną na wschód, podobnie jak Niemcy

<sup>3</sup> K. Gelles, *Polityka wschodnia Niemiec*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin-Warszawa 2009, s. 345.

<sup>4</sup> A. Besançon, *Święta Ruś*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012, s. 103–112.

<sup>5</sup> I. Goral, *Polityka wschodnia Francji*, [w:] *Polityka wschodnia Polski, op.cit.*, s. 370–372.

<sup>6</sup> S. Dębski, „*Polityka wschodnia*” – *mit i doktryna*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2006, nr 3/31, s. 9.

rozszerzenie z 2004 r., traktować jako działania w kategorii budowania wokół własnych granic strefy stabilności i bezpieczeństwa. Sławomir Dębski słusznie podkreśla, że polskie podejście miało jeszcze jedną istotną charakterystyczną rysę: przekonanie, że wschodni sąsiedzi są niejako zdeterminowani do wyboru UE i NATO jako swego politycznego celu, nawet gdyby trwało to nieco dłużej, niż w przypadku państw środkowoeuropejskich. Takie podejście zakładało pewność realizacji optymistycznego scenariusza na Wschodzie<sup>7</sup> i była to jego największa wada. Optymistyczny determinizm w podejściu do Ukrainy czy Gruzji był istotnym elementem, który skłaniał do całościowej rewizji dotychczasowej polityki UE na Wschodzie, był też jednak poważnym ograniczeniem w planowaniu polityki wobec Wschodu. Wyrastał z prometejskiego przekonania, zakorzenionego w polskiej doktrynie polityki wschodniej, sformułowanej przez Jerzego Giedroycia, że obszar między wschodnią granicą Polski a Rosją to historyczna przestrzeń konkurencji z Rosją o charakter położonych w tym regionie krajów, o ich ustrój, poddanie się lub nie rosyjskiemu imperializmowi itd. Program takiego pojmowania Wschodu w polskiej tradycji niewiele zmienił się od czasów fundamentalnego tekstu Juliusza Mieroszewskiego „Rosyjski kompleks polski i obszar ULB”<sup>8</sup>. Zapomniany nieco prometeizm idealnie odpowiadał unijnemu ideologicznemu podejściu do idei rozszerzania współpracy, przekonaniu, że konkretne polityczne ruchy wobec wschodu wykonywane są nie w imię interesów członków UE, ale jako wyraz specyficznego historycznego altruizmu całej wspólnoty.

Oczywiście o tym, kto i jak dzisiaj rozumie politykę wschodnią w Unii Europejskiej decyduje jeszcze kilka czynników: w oczywisty sposób fakt sąsiedowania z tymi a nie innymi państwami na wschodzie oraz, rzecz jasna, poziom wymiany gospodarczej, w tym nade wszystko kwestie relacji w dziedzinie energetyki. Problem dużej części polskich elit wobec polityki wschodniej Unii polegał na tym, że nie doceniały faktu, że polityka wschodnia nie jest wyłącznie polską domeną w Europie. Szczególnie Niemcy miały prawo, w świetle swojej tradycji politycznej, prezentować się jako państwo nie mniej zaangażowane na wschodzie niż Polska i podkreślać chociażby

<sup>7</sup> S. Dębski, Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski, [w:] *Polityka wschodnia Polski*, op.cit., s. 195.

<sup>8</sup> J. Mieroszewski, Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB, [w:] *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy*. Antologia tekstów, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002, s. 316.

tradycję tej aktywności w okresie powojennym. Podobnie Litwa na północy czy Rumunia na południu miały powody do aspirowania, aby mieć znaczący wpływ na politykę Unii na Wschodzie.

W opisach polityki wschodniej UE dominuje podejście polegające na opisie działań instytucji unijnych. Tymczasem nie da się tego kierunku polityki oddzielić od kontrowersji wynikających z rozmiągających się podejść i tradycji państw takich jak Francja, Niemcy, Szwecja czy Polska. Nie sposób też traktować linii unijnej polityki jako prostej sumy zaangażowania członków Unii.

## **Europejska Polityka Sąsiedztwa**

Po 2004 r. rozszerzona Unia musiała znowu poszukiwać „swojego Wschodu” – państwa, które geograficznie były dotąd wschodnimi sąsiadami Unii stały się jej wschodnimi członkami, a tradycje narodowe rozumienia Wschodu w każdym z krajów często znacząco inaczej wyglądały. Pojawiła się także szansa, że przy okazji uda się państwom członkowskim uzyskać wspólny mianownik w rozumieniu kategorii i celów polityki wschodniej. Kilka lat wcześniej zanim powstało Partnerstwo Wschodnie, ukształtowała się Europejska Polityka Sąsiedztwa, którą należy traktować jako obarczony wieloma niedoskonałościami, ale jednak prototyp polityki wschodniej UE – polityki wobec wschodnich partnerów rozumianej jako część szerszego zjawiska wspólnej polityki unijnej wobec sąsiadów Unii.

Rok 2004, jak już wspomniano, był pod wieloma względami szczególny. Doszło do największego w historii rozszerzenia Unii, w kręgach politycznych na zachodzie Europy pojawiła się ambicja, aby prowadzić wspólną unijną politykę zagraniczną. Na zmianę podejścia Unii duży wpływ miały same społeczeństwa wschodnich sąsiadów UE – Zachód musiał zwrócić uwagę na wydarzenia końca 2003 r. w Gruzji – rewolucję róż i rok później ukraińską pomarańczową rewolucję. Prace nad powstaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa trwały już w 2003 r., gdy było jasne, że do rozszerzenia dojdzie 1 maja 2004 r., a odpowiedni komunikat Komisji Europejskiej (EPS – dokument strategiczny) pochodzi z 12 maja tego roku. Wiązanie tych dwóch faktów: rozszerzenia i konieczności dalszego poszerzania Unii było już założeniem przygotowującej powołanie EPS deklaracji Rady



Europejskiej z marca 2003 r. skierowanej do Komisji i Parlamentu pod znamienym tytułem: *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*<sup>9</sup>. Kształt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, mimo że o Wschodzie mowa była na pierwszym miejscu, odpowiadał przede wszystkim układowi sił w ówczesnej Unii – od nowych członków z Europy Środkowej silniejsze były kraje południa: Włochy, Hiszpania czy Francja. Inaczej być nie mogło. Dlatego w ramach polityki sąsiedztwa zafunkcjonowały kraje południa, które nie leżą w Europie, ale są jej sąsiadami, jak Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Libia, Liban, Maroko, Palestyna, Syria i Tunezja. To te państwa zużywają 70 proc. środków finansowych przeznaczonych na politykę sąsiedztwa. Ale EPS objęła także państwa, które są sąsiadami UE na kontynencie europejskim. To kluczowa kwestia, bowiem te kraje – przynajmniej teoretycznie – zgodnie z traktatem mogą starać się o wejście do UE. Zatem polityka sąsiedztwa UE miała objąć, jak zakładano w 2003 r., Mołdawię, Białoruś i Ukrainę. Rok później włączone do niej zostały także państwa Kaukazu południowego: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia. Rosja ostatecznie nie przyjęła oferty uczestnictwa we wspólnej polityce sąsiedztwa. Nie pierwszy raz unijni urzędnicy stykali się z takim oto podejściem Kremla, że relacje Rosji z UE nie mogą być traktowane jako element szerszej polityki skierowanej do jakiejś grupy krajów. Skoro zatem nie było w ramach polityki sąsiedztwa specjalnej pozycji przeznaczonej dla Rosji, jej udział nie był możliwy.

Podsumowując, największą zaletą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa był fakt, że powstała jako wspólne działanie Unii. Jej największe słabości to wrzucenie do jednego worka państw europejskich, które deklarują chęć wejścia do Unii oraz państw, które nigdy nie miały takiego zamiaru, leżą poza Europą i mają innego rodzaju problemy. Miarą ich skali niech będzie fakt, że takie kraje jak Egipt czy Tunezja, włączając się w działania polityki sąsiedztwa z UE, były relatywnie stabilnymi dyktaturami Hosniego Mubaraka czy Zajna al-Abidina ibn Alego, a dzisiaj są państwami w procesach szybkiej transformacji po usunięciu dyktatorów. Już jednak u samego zarania polityki sąsiedztwa rozdzielono cele związane z polityką UE wobec sąsiadów na południu i na wschodzie – zostało to jasno, choć w ogólnym

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marca 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=PL> (dostęp: 10 października 2014 r.).

urzędowym tonie wyłożone w dokumencie strategicznym z maja 2004 r. W kontekście sąsiadów wschodnich, mowa była o czterech priorytetach. Pierwszym była współpraca gospodarcza, rozumiana dość szeroko, jako integracja w dziedzinie gospodarki, projektów biznesowych, polityki społecznej oraz handlu i infrastruktury. Drugim była ochrona środowiska. Kolejnym punktem były kwestie związane ze sprawiedliwością i sprawami wewnętrznymi – kluczowe dla przeprowadzenia na Ukrainie jakichkolwiek reform. Czwarty priorytet był ogólny i enigmatyczny, a dotyczył „kontaktów między społecznościami”<sup>10</sup>. Wpływ Polski na powstanie polityki sąsiedztwa nie był wystarczający, aby ją formować na miarę ówczesnych polskich ambicji.

Nic dziwnego, że praktycznie od samego początku, gdy powstała polityka sąsiedztwa, a nawet kilka lat wcześniej, gdy Polska jeszcze nie należała do wspólnoty a dla polityki wobec sąsiadów UE jeszcze poszukiwano odpowiedniej formy, rozpoczęły się debaty o tym, jak wyodrębnić ze wspólnego zbioru sąsiadów UE – tych ze wschodu. Tak naprawdę nie tylko w Polsce dyskusje na ten temat zaczęły się już od momentu, gdy było jasne, że kraje kandydujące ze środkowej Europy zmierzają do pomyślnego zakończenia negocjacji, czyli już po rozszerzeniu NATO w 1999 r. Ale polityka sąsiedztwa nigdy nie wzbudzała entuzjazmu. Tkwił w tym pewien paradoks: unijne instytucje zaproponowały formułę polityki zewnętrznej UE w odniesieniu do sąsiadów Unii a bardziej aktualne było pytanie, jak potraktować w specjalny sposób państwa, które leżą w Europie, ale jeszcze nie są w Unii. Oznaczało to, że kształt polityki sąsiedztwa ustalony w 2004 r. od początku nie był satysfakcjonujący. Początkowo, w latach 2004–2005 mówiono o wymiarze wschodnim UE – jako drodze wschodnich sąsiadów do pełnego członkostwa w Unii. Wizja tej polityki nie była sprecyzowana a zachodni partnerzy nie byli gotowi do poszerzenia oferty dla wschodnich sąsiadów.

We wszystkich instytucjach UE zwiększyła się obecność polskich urzędników po 2004 r. Ważnym elementem był z tego punktu widzenia Parlament Europejski, w którym zasiedli wtedy m.in. Bronisław Geremek, Jacek Saryusz-Wolski, Konrad Szymański, Janusz Onyszkiewicz i kilku innych posłów dobrze przygotowanych do wywierania politycznego nacisku

<sup>10</sup> Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17007\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pl.htm) (dostęp: 10 października 2014 r.).

i wpływania na parlamentarną retorykę. Ten czynnik ludzki miał swoje znaczenie w okresie, kiedy Polska w sensie instytucjonalnym nie była jeszcze gotowa na pełne uczestnictwo w kształtowaniu europejskiej polityki na kierunku wschodnim a formalnie należała już do UE – pochodzący z Polski urzędnicy unijnych instytucji uczyli się dopiero, jak przekonywać do realizacji polskich wizji partnerów w UE. Pochodzący z Polski nowi posłowie w PE już szykowali polityczny grunt pod polskie inicjatywy. Po 2004 r., a przed powstaniem Partnerstwa Wschodniego, rzecz polegała na tym, aby wywierać nieustanny nacisk na potrzebę rozbudowy EPS w kontekście wschodnim i powstanie odrębnego kierunku polityki Unii skoncentrowanego na wschodzie.

Z perspektywy czasu widać nadmiar polskich nadziei związanych z wejściem w obszar europejskiej polityki jako jej współtwórca i niedocenianie siły oddziaływania Rosji na zachodnioeuropejskie elity polityczne. Dla polskiego stanowiska początkowo charakterystyczna była świadomość i artykułowanie sprzeczności interesów z Rosją. W tej sprawie pojawiał się jednak postulat łagodzenia wymowy tych sprzeczności. W 2002 r. Aleksander Smolar pisał: „Polska, będąc w Unii Europejskiej i NATO i chcąc być adwokatem interesów wschodnich sąsiadów, musi pamiętać, że dla całego Zachodu Rosja jest i będzie (...) bardzo ważnym, jeśli nie zasadniczym partnerem”<sup>11</sup> – w istocie ważniejszym niż Ukraina czy Białoruś. Dominował rys deterministyczny polityki wschodniej – czyli bezwarunkowe nastawienie na dalsze poszerzenie Unii i przekonanie o zapotrzebowaniu na odgrywanie przez Polskę roli adwokata wschodnich sąsiadów w drodze do UE.

Państwa członkowskie znad Morza Śródziemnego miały podejście praktyczne. Były one zainteresowane promowaniem współpracy ze swoimi sąsiadami w basenie Morza Śródziemnego, z którymi najczęściej w przeszłości łączyły je kolonialne więzi. Zakładano, że jeśli przekaże się krajom takim jak Libia czy Tunezja pewne środki na rozwój, to na południe Europy przybędzie mniej imigrantów. Nowi członkowie UE z Europy Środkowej przez pierwsze lata po 2004 r. byli wyraźnie za słabi na to, aby przeforsować swój punkt widzenia. Tak naprawdę jedynym istotnym, z punktu widzenia sąsiadów Unii, osiągnięciem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa było powstanie, od momentu obowiązywania nowej perspektywy budżetowej

<sup>11</sup> A. Smolar, *Polska polityka wschodnia i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] P. Kowal (red.), „Wymiar wschodni” Unii Europejskiej – szansa czy idée fixe polskiej polityki?, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 6.

w UE w 2007 r., Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa – czyli systemowego usprawnienia mechanizmów finansowania współpracy w ramach sąsiedztwa<sup>12</sup>.

## Synergia Czarnomorska i inicjatywa krakowska

Nowy rozdział w myśleniu o polityce wschodniej Unii Europejskiej otwiera rok 2007. W jego pierwszej połowie ujawniły się dwa sposoby myślenia o polityce UE na wschodzie. W kwietniu 2007 r. prezydencja niemiecka w UE ogłasza plan „synergii czarnomorskiej”. Działania na rzecz powstania programu dla tego regionu w naturalny sposób przyspieszyły po styczniowym rozszerzeniu Unii o Rumunię i Bułgarię. Katalizatorem EPS było rozszerzenie w 2004 r. a kolejne w 2007 r. przyspieszyło „dojrzewanie” Synergii Czarnomorskiej<sup>13</sup>. Plan ten może być traktowany po prostu jako suplement do EPS lub nawet jako test, sondowanie m.in. tego, na ile efektywne byłoby skoncentrowanie wschodniego wymiaru polityki UE wokół Morza Czarne lub jak bardzo zaawansowaną ofertę UE może wysunąć wobec partnerów na wschodzie<sup>14</sup>. Chodziło o to, aby objąć nią kraje jednego okalającego Morze Czarne regionu – Ukrainę, Rosję, Gruzję, Turcję, Bułgarię i Rumunię – oraz państwa, które są z basenem Morza Czarne związane kulturowo – Armenię, Azerbejdżan, Grecję i Mołdawię. Już samo wyliczenie potencjalnych członków Synergii wskazuje pierwszą barierę – trudność w sformułowaniu jakichkolwiek politycznych celów. Trzy z tych państw były członkami Unii, Turcja jest objęta „wiecznym” procesem akcesyjnym, większość potencjalnych członków działała w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zaś Rosja występowała jako strategiczny partner UE. Między potencjalnymi uczestnikami Synergii Czarnomorskiej nie zachodziła w istocie żadna synergia a łączyło ich położe-

<sup>12</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 29–31.

<sup>13</sup> Szerzej: A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarne*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 5–6, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007, s. 382; red. A. Balcer, *The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy*, Demos Europa, Warszawa 2011, s. 5.

<sup>14</sup> J. Ruszkowski, L. Wojnicz, *Partnerstwo Wschodnie. Instrument europeizacji ad extra*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy. Dylematy międzynarodowe i systemowe*, Marek Żurek (red.), Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 8–10.

nie nad jednym morzem. Fakt, że powstała Synergia Czarnomorska jest dowodem, że nieustanne napięcie wytwarzane przez kilka państw członkowskich z grupy nowych członków było skuteczne w tym sensie, że RFN zdecydowała się wyjść z nową inicjatywą. Z punktu widzenia polskiego postrzegania polityki wschodniej UE, synergia była kłopotliwym pomysłem – odsuwała kwestię polityki wschodniej Unii daleko od polskiej granicy i siłą rzeczy osłabiała polski wpływ na taką politykę. Charakterystyczne dla Synergii Czarnomorskiej było idealistyczne podejście, w którym Rosja nie występowała jako polityczny konkurent Unii w Europie. Podejście to abstrahowało od realnych faktów w rosyjskiej polityce, której jednym z podstawowych założeń w tym czasie było już tworzenie euroazjatyckiej unii celnej i wciąganie w nią kolejnych krajów z obszaru posowieckiego. Wszystkie idee i plany, które po dekadzie doprowadzą do wojny rosyjsko-ukraińskiej były już wówczas znane i ewidentne.

Niemal w tym samym czasie, gdy rodziła się Synergia Czarnomorska ówczesny prezydent Polski Lech Kaczyński wystąpił w Krakowie z inicjatywą szczytu energetycznego. Koncepcja szczytu energetycznego wносиła nowy element do dotychczasowego stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej – pragmatyczny rys ekonomiczny. Warto przypomnieć, że idea Lecha Kaczyńskiego korespondowała ze zgłoszoną wcześniej (styczeń 2006 r.) przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza propozycją powołania paktu energetycznego – partnerami w realizacji przedsięwzięcia miały być państwa Grupy Wyszehradzkiej, które K. Marcinkiewicz próbował pozyskać dla tej idei. Plan ten był zaprezentowany *ad hoc* bez odpowiedniego dyplomatycznego przygotowania, sam nowy premier nie był wystarczająco dobrze wciągnięty w europejskie sprawy, aby skutecznie forsować projekt. Do tego nie było oczywiste, czy południowi sąsiedzi tak samo jak Polska postrzegają zagrożenia związane chociażby z energetyczną polityką Rosji i rzecz kluczowa: tak ważnego projektu o takim potencjale politycznym wobec Rosji nie można było przeprowadzić w ramach Unii tylko ze środkowoeuropejskimi partnerami. Ale pomysł K. Marcinkiewicza dodawał istotny element do polskiego stanowiska w ramach UE – od tego momentu było ono czymś więcej niż tylko apelem o polityczną perspektywę rozszerzenia dla naszych sąsiadów. Tym niemniej dokładnie w tym czasie w najlepsze rozwijała się współpraca niemieckich i rosyjskich firm w dziedzinie energetyki ze sztandarowym projektem gazociągu Nord Stream. Z tego punktu widzenia, polska propozycja, aby koncentrować się właśnie na energetyce, musiała u zachodnich partnerów w Unii wywołać niepewność, czy taki pomysł nie zostałby

w Rosji odebrany jako przygotowany w kontrze do interesów Gazpromu i innych rosyjskich firm z branży. Rok później do idei organizacji polityki wschodniej UE wokół kwestii energetyki powrócił prezydent L. Kaczyński. Polityczny sens firmowanej przez niego inicjatywy krakowskiej polegał na tym, aby państwa UE – Polska i Litwa – rozpoczęły współpracę z sąsiadami spoza Unii nad konkretnymi projektami. Na pierwszy ogień – to zrozumiałe – miała pójść energetyka. W maju 2007 r. do Krakowa zjechali prezydenci Polski i Litwy, a także Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu oraz przedstawiciel Kazachstanu. W tym samym czasie przeciwnik tej polityki prezydent W. Putin zwołał w Kazachstanie alternatywny szczyt energetyczny. Głównym efektem szczytu krakowskiego jesienią 2007 r., powtórnego w Wilnie na zaproszenie prezydenta Litwy Valdasas Adamkusa, było powołanie spółki Sarmatia, której celem miało być przygotowanie kanału transportowego Odessa-Brody-Gdańsk. Nie mniej ważna była demonstracja, że możliwe jest budowanie struktur politycznych unijno-wschodnich poza Europejską Polityką Sąsiedztwa. Tak jak Synergia Czarnomorska, zaproponowana przez Niemcy, cierpiała na brak politycznych celów, tak inicjatywa prezydenta L. Kaczyńskiego miała je jak na owe czasy zbyt wyraźnie określone. Nie mogła zatem dostać wystarczającego wsparcia ani w UE, ani ze strony USA. W istocie rzeczy plan L. Kaczyńskiego nie został zrealizowany nie dlatego, że Kazachstan wahał się czy do niego przystąpić, ale z powodu braku zainteresowania najważniejszych podmiotów politycznych w UE.

## **Partnerstwo Wschodnie 2008–2013**

2008 r. przyniósł przełom. Była nim inicjatywa ministrów spraw zagranicznych Szwecji i Polski: Carla Bildta i Radosława Sikorskiego. Najmocniejszą stroną inicjatywy R. Sikorskiego było włączenie C. Bildta, znanego i cieszącego się autorytetem w Europie politykiem, byłym premierem Szwecji. Sprawy wschodnie w ramach Unii Europejskiej wychodziły tym samym poza podwórko państw dawnego Układu Warszawskiego i Europy Środkowej. Niepowodzenie poprzednich polskich inicjatyw wynikało m.in. z trudności pozyskania jako sojuszników wystarczająco znaczących partnerów ze starej Unii. Wiosną 2008 r. bariera ta została sforsowana i to w sposób bardzo korzystny z punktu widzenia polskich planów: żyrantem nowego projektu zostawała Szwecja, kraj kojarzony z podejściem do polityki zewnętrznej

Unii skoncentrowanym nie wokół interesów, ale wokół praw człowieka, idei wspierania reform na Wschodzie itd. Istotne było coś jeszcze, inicjatywa R. Sikorskiego i C. Bildta przesuwała oś współpracy państw Unii z sąsiadami na Wschodzie znad Morza Czarnego w kierunku Bałtyku. Po stronie partnerów ze wschodu ważny był fakt, że po zmianach politycznych w Mołdawii były tam aż trzy jednoznacznie proeuropejskie rządy: w Gruzji, na Ukrainie i w Mołdawii.

Co było istotą Partnerstwa Wschodniego? Połączenie działań na wielu płaszczyznach. Po pierwsze, instrumenty prawne – umowa stowarzyszeniowa i umowa o wolnym handlu. W obu przypadkach inicjatywa szła daleko. Gdy Polska podpisywała swój traktat stowarzyszeniowy z UE (układ europejski) na początku lat dziewięćdziesiątych (grudzień 1991 – podpisanie, luty 1994 – wejście w życie) nie mogła marzyć o tak daleko idących zapisach. Po drugie, ważnym elementem działania w ramach Partnerstwa stały się kwestie wizowe. Zarówno jeśli chodzi o doraźne łagodzenie reżimu wizowego, jak i długofalowo – zniesienie wiz. Przykłady znoszenia wiz do państw strefy Schengen dla obywateli państw na Bałkanach pokazują, że taki cel, przynajmniej teoretycznie, jest realny. Po trzecie, Partnerstwo Wschodnie stało się ważnym forum współpracy politycznej. W Parlamencie Europejskim powstało Zgromadzenie Parlamentarne UE i wschodnich sąsiadów, zwane EuroNestem. Właśnie wymiar parlamentarny, chociaż w sensie praktycznych korzyści dla wschodnich partnerów nie wnoszący tak wiele, w sensie politycznym był najmocniejszym sygnałem – stał się elementem wiązania elit krajów partnerstwa z unijnymi elitami politycznymi. Po czwarte, Partnerstwo Wschodnie miało być areną współpracy organizacji pozarządowych. Po piąte wreszcie, Partnerstwo Wschodnie miało być instrumentem finansowego wspierania przez UE projektów organizowanych na Ukrainie, Białorusi, w Mołdawii oraz państwach Kaukazu Południowego. Najważniejszym elementem Partnerstwa były zdecydowanie umowy stowarzyszeniowe i umowy o wolnym handlu. Mogą być one dla partnerów tym, czym w średniowieczu prawo magdeburskie. Dobre mechanizmy prawne potrafią być dużo bardziej efektywne, niż dotacje z budżetu Unii. Pytanie brzmi, czy nie szły zbyt daleko? Czy związanie z nimi – w razie wejścia w życie – konieczności przeprowadzania głębokich reform nie było już w założeniu błędem w tym sensie, że przekraczało możliwości organizacyjne i polityczne poszczególnych rządów na Wschodzie oraz granice społecznej cierpliwości społeczeństw? Z punktu widzenia założeń polskiej polityki

– paradygmatu optymistycznego determinizmu zbliżania się wschodnich partnerów do Unii – były trafione, pytanie na ile realistyczne.

Koniecznym jest wspomnieć o ważnym kontekście – w strategii południowych członków Unii powstanie Partnerstwa Wschodniego stało się dobrym pretekstem do wzmocnienia więzów z południowymi sąsiadami Europy z Afryki i Azji. Członkowie Unii Europejskiej z południa Morza Śródziemnego nie tracili czasu. Po prezydencji niemieckiej nadeszła francuska – korzystając z okoliczności kierowania Unią Europejską prezydent Francji Nicolas Sarkozy zorganizował w Paryżu w lipcu 2008 r. szczyt polityczny z przywódcami państw basenu Morza Śródziemnego. Powstała Unia dla Państw Morza Śródziemnego z siedzibą w Barcelonie. Jest to kierunek polityki UE przeznaczony dla południowych sąsiadów Unii. Najogólniej rzecz ujmując, Unia dla Państw Morza Śródziemnego była w sensie organizacyjnym nieco lepiej oprzyrządowana niż znajdujące się wówczas w ostatniej fazie przygotowań Partnerstwo Wschodnie. Jednak ani ona, ani Partnerstwo Wschodnie nie wyszły poza ogólne ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, co najlepiej było widać po tym, że za powstaniem nowych inicjatyw nie poszło odpowiednio dużo dodatkowych pieniędzy z budżetu Unii. Drugim sygnałem, że ramy EPS, mimo znaczących korekt, obowiązywały, była odmowa zadeklarowania perspektywy członkostwa dla państw PW, choć w oczywisty sposób wynikała ona z traktatu. Jednak dopiero od tego momentu (2008 r.), rozdzielenie polityki wobec wschodu Europy i południowych jej sąsiadów w optyce Unii stało się faktem, a Polska była jednym z motorów tego procesu. Pozwoliło to na konsolidację inicjatyw wschodnich w ramach jednego pakietu – Partnerstwa Wschodniego. Poprzednie inicjatywy skierowane na wschód, jak idee paktu energetycznego, inicjatywa krakowska (energetyczna), czy Synergia Czarnomorska ustępowały miejsca partnerstwu, które w istocie czerpało z doświadczeń poprzednich projektów czy dotychczasowych prób ich realizacji.

Kształtowaniu się Partnerstwa Wschodniego towarzyszyły dramatyczne wydarzenia na Wschodzie. W sierpniu 2008 r. Rosja napadła na Gruzję. Dla kolejnych polityków w UE stało się jasne, że jeżeli UE chce, aby partnerzy na Wschodzie podejmowali reformy, musi złożyć im konkretną polityczną propozycję – Kreml zaś zademonstrował, że ma determinację, aby zahamować siłą procesy społeczne na obszarze dawnego ZSRR, szczególnie na Ukrainie i Gruzji (zapoczątkowane rewolucjami ludowymi z lat 2003–2005). Ani państwa członkowskie, ani unijne instytucje nie wyciągnęły wniosków z wy-



darzeń w Gruzji, a był to prawdopodobnie ostatni moment, aby zrewidować nierealistyczne założenia polityki europejskiej wobec Rosji, szczególnie w dziedzinie energetyki. 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska zatwierdziła plan Partnerstwa Wschodniego (PW). Jego główne elementy to strefa wolnego handlu, układy stowarzyszeniowe, ułatwienia wizowe i 600 mln euro na wspólne projekty. Podczas prezydencji czeskiej w 2009 r. Partnerstwo Wschodnie zostało oficjalnie ustanowione na szczycie w Pradze.

Podsumowując główne założenia PW, podkreślić należy otwarcie obywatelom państw Europy Wschodniej drzwi do Europy w bardzo dosłownym sensie – ułatwienia zdobywania wiz, a w perspektywie ich zniesienie. Sprawa wiz zaczęła wyraźnie narastać jako centralny problem społeczny w relacjach z krajami Partnerstwa. To właśnie problem barier w podróżowaniu po kontynencie poważnie ograniczał zaufanie do intencji Unii w społeczeństwach takich krajów, jak Ukraina czy Gruzja. Kolejnym elementem było podpisanie umów stowarzyszeniowych i ustanowienie strefy wolnego handlu między UE a poszczególnymi państwami partnerskimi; liberalizacja inwestycji; osiągnięcie zbieżności w przepisach i normach z UE; współpraca w zakresie kontroli wspólnych granic, bezpieczeństwa energetycznego i gospodarki. Ze względu na brak reform u wschodnich partnerów, a raczej trwający już wtedy od około dwóch dekad stan niekonsekwentnych zapowiedzi podjęcia reform, szczególnie w zakresie walki z korupcją i oligarchizacją gospodarki, oferta stref wolnego handlu czy liberalizacji przepisów inwestycyjnych była w rzeczywistości skierowana do niewielkiej grupy ludzi, którzy mogliby podejmować tego rodzaju aktywność, posiadali odpowiedni kapitał oraz przygotowanych ludzi. To dlatego tak istotne było uzupełnienie oferty społecznej o sprawne znoszenie wiz.

Kolejne szczyty PW odbyły się 29–30 września 2011 r. w Warszawie podczas prezydencji polskiej oraz 28 listopada 2013 r. w Wilnie. Szczyt warszawski nie przyniósł istotnego postępu w rozwoju Partnerstwa, ale wileński okazał się kluczowy z punktu widzenia przyszłości tego kierunku polityki Unii. Podczas spotkania na Litwie, Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, wcześniej wprowadzono ułatwienia wizowe dla Azerbejdżanu. To te wydarzenia pozwoliły początkowo przedstawiać osiągnięcia szczytu wileńskiego w umiarkowanie pozytywnym świetle. Prawda jednak była inna – najważniejszym elementem spotkania w Wilnie miało być podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. To wokół tej sprawy odbyła się najtrudniejsza batalia. W wyborach prezydenckich w 2010 r.

na Ukrainie zwyciężył Wiktor Janukowycz. Zarówno jego deklaracje, jak i szereg gestów wskazywały na chęć kontynuowania proeuropejskiej linii polityki ukraińskiej sformułowanej po rewolucji z lat 2004–2005. Na nieco inne zamiary wskazywała praktyka w polityce wewnętrznej – szczególnie aresztowanie i skazanie z politycznych powodów byłej konkurentki i premier Julii Tymoszenko. Instytucje europejskie stanęły w jej obronie i próbowały uzależnić podpisanie (inni wejście w życie) umowy stowarzyszeniowej UE-Ukraina od odzyskania wolności przez J. Tymoszenko, chociaż warunek ten był stawiany nie wprost. Jednocześnie w procesie negocjacji z Komisją Europejską ukraińscy negocjatorzy spotykali się ze stałą odmową zapewnienia Ukrainy o możliwej dla niej perspektywie członkostwa w UE. W. Janukowycz sprawiał wrażenie, że zmierza do podpisania umowy, jednak bez wypuszczenia na wolność J. Tymoszenko. Ostatecznie, dosłownie w tygodniach poprzedzających szczyt wileński, ujawniły się elementy blefu w obu strategiach: Unia faktycznie uchyliła warunek wypuszczenia J. Tymoszenko przez W. Janukowycza, a ten mimo gotowości UE do podpisania stowarzyszenia z Ukrainą, pod wpływem ostrego nacisku Rosji, uchylił się od podpisu. Wyglądało to tak, że prezydent Ukrainy odmówił podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, którą sam wcześniej parafował. Sprawa ta stała się iskrą zapalną dla niezadowolenia Ukraińców, którzy słyszeli wcześniej zapewnienia administracji W. Janukowycza, że zmierza do podpisania umowy. W Kijowie rozpoczęły się kilkumiesięczne protesty na placu Niepodległości (Majdan). Ich wymowa polityczna i symbolika były aż nadto jednoznaczne – dotyczyły integracji Ukrainy z UE. Sceptyczni wobec dążeń Ukraińców unijni politycy zostali tym samym postawieni przez protestujących w Kijowie i wielu innych ukraińskich miastach w bardzo niezręcznej sytuacji, bowiem poziom determinacji demonstrantów daleko odbiegał od tego na co zdecydowane były w relacjach z Ukrainą zachodnie kraje Europy. Majdan i jego konsekwencje (aneksja Krymu przez Rosję i rosyjska interwencja wojskowa na wschodzie Ukrainy) zakończyły pewną epokę w rozwoju PW. Okazało się, że największym błędem UE była zła ocena intencji Rosji. Unia traktowała Rosję jak partnera, może trudnego, ale partnera, a Rosja Unię, szczególnie po zaangażowaniu się Zachodu po stronie rewolucji róż i pomarańczowej rewolucji, jako konkurenta. Unia oferowała Rosji wspólne programy, jak Partnerstwo dla modernizacji – Rosja tymczasem nie przyjmowała ani Unii jako całości, ani poszczególnych jej członków jako partnerów do prowadzenia wewnętrznych reform w Rosji.

Do głównych zalet Partnerstwa Wschodniego należy, po pierwsze, oprzyrządowanie prawne współpracy partnerów ze wschodu z Unią. Jest ono lepsze, niż było to w przypadku krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. Zawarte przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę umowy o stowarzyszeniu z UE i towarzyszące im dokumenty powodują, że pewien rozdział w historii Partnerstwa się zamyka. Armenia i Azerbejdżan nie podpiszą w dającej się przewidzieć przyszłości umów stowarzyszeniowych z UE, a rozwój sytuacji na Białorusi pozostaje wielką niewiadomą. To, co można było zrobić w aspekcie budowy mostów prawnych, które są podstawą reform w poszczególnych krajach i ich relacjach z Unią, w zasadzie zostało zrobione. Po drugie, nastąpiło osłabienie znaczenia wiz, złagodzenie reżimu wizowego i w konsekwencji pewne otwarcie drzwi na Zachód dla wielu obywateli państw PW. Po trzecie, i najważniejsze, pozytywny był sam fakt, że Partnerstwo Wschodnie powstało. Brzmi to trywialnie, ale niezależnie od bilansu PW nie będzie już możliwe ani zaprzeczanie, że wspólna polityka unijna skierowania na wschód jest konieczna, ani że musi być ona wynikiem kompromisu między państwami Unii.

Z kolei do głównych wad Partnerstwa Wschodniego zaliczyć trzeba, po pierwsze, że więcej obiecywano niż było realne do spełnienia, np. w dziedzinie energetyki. Lukę tę mogła wypełnić europejska wspólnota energetyczna, jednak nie stało się tak i ze względu na sprzeczności interesów wewnątrz Unii, i brak strukturalnych reform w tej dziedzinie u wschodnich partnerów. Sprawa energetyki ma kluczowe znaczenie w relacjach z partnerami Unii na Wschodzie – chodzi o jej polityczne następstwa. Błędy w tej dziedzinie umacniały zależność poszczególnych krajów na wschodzie Unii oraz wschodnich sąsiadów Unii od Rosji, zbudowały system uzależnienia wpływowych przedstawicieli zachodnich elit od Rosji i przez zawyżane ceny na surowce energetyczne umożliwiły dozbrojenie i modernizację rosyjskiej armii. Jeśli chodzi o słabości PW, to podobnie jak w EPS, w jednym worku znalazły się kraje o różnym statusie. W EPS chodziło o europejskich sąsiadów Unii i jej sąsiadów spoza Europy. W odniesieniu do PW, o takie które dążą do członkostwa w Unii i takie, które są zainteresowane wyłącznie współpracą gospodarczą. Po trzecie, partnerzy UE z Kaukazu przenieśli swoje konflikty na forum PW i na przykład sparaliżowali działanie EuroNest'u. Po czwarte, status Białorusi nie był do końca wyjaśniony. Raz współpraca odbywała się tylko z organizacjami pozarządowymi czy przedstawicielami niezależnych środowisk politycznych, innym razem UE dopuszczała współpracę z wła-

dzami. Ta sprawa to jaskrawy przykład niekonsekwencji polityki UE. Po piąte, skala problemów Ukrainy, ze względu na jej gospodarcze i polityczne znaczenie, jest nie do porównania z integracją UE z Mołdawią czy Gruzją. W ten sposób – a wydatnie dowiódł tego szczyt w Wilnie – losy całego planu zależały *de facto* od relacji z Ukrainą.

Systemowe błędy w konstrukcji Partnerstwa Wschodniego dotyczą trzech spraw. Po pierwsze, niewłaściwego zdefiniowania roli Rosji – nieprzystosowania do konkurowania z nią i zakreślenia jej nieprzekraczalnych granic w podważaniu międzynarodowego porządku prawnego i stosowania siły. Rosja natomiast wykorzystwała PW do szantażu politycznego. Prezentowała się jako ofiara Unii Europejskiej, powstanie Partnerstwa prezentowała wręcz jako rodzaj „okrażenia” przez Unię (Zachód), a jednocześnie podjęła ostrą akcję przeciw politycznym celom PW. O ile Polsce udało się przeforsować w Unii myślenie w kategoriach integracyjnego determinizmu (że UE w końcu musi rozszerzyć się o partnerów ze wschodu), o tyle nie udało się przeszczepić na europejski grunt doktrynalnego dla polskiej polityki wschodniej założenia, że obszar Ukrainy, Białorusi czy innych krajów postradzieckich stanowi pole konkurencji z Rosją – inna rzecz, w jaki sposób konkurencja ta się wyraża. Po drugie, błędem był brak jasnej jednoznacznej deklaracji, że dla uczestników PW finałem może być pełne członkostwo w Unii. Z jednej strony umacniało się oczekiwanie, aby nasi partnerzy podjęli głębokie i trudne społeczne reformy, z drugiej strony, komunikat UE na poziomie politycznym nie był jasny. Zasada powinna być prosta: członkostwo za pomysłne reformy. Trudno sobie wyobrazić inną motywację do długotrwałej ciężkiej transformacji. Po trzecie, za mało było środków finansowych na tak duży obszar sześciu państw PW i do tego zostały one rozproszone na zbyt wiele drobnych projektów. Powinny były zostać skoncentrowane, np. na projekcie powołania uniwersytetu partnerstwa wschodniego. Z polskiego punktu widzenia, najbardziej efektywne byłoby maksymalne skumulowanie środków PW na projektach społecznych, systemowo rozwiązujących pewne problemy, a takim z pewnością jest brak kadr przygotowanych do aktywności na styku UE – wschodni partnerzy zarówno w polityce, procesie integracyjnym, jak i w biznesie czy nauce.

## Partnerstwo Wschodnie 2.0

Wraz z tym jak upływa dekada polskiej przynależności do Unii, także czas Partnerstwa Wschodniego w dotychczasowym kształcie dobiega końca. Pewne cele udało się osiągnąć – kolejne nie wydają się jednak możliwe do osiągnięcia w bliskim czasie i przy zastosowaniu dotychczasowego zestawu narzędzi. Patroni PW, R. Sikorski i C. Bildt, odchodzą ze swoich dotychczasowych stanowisk – fakt ten bywa interpretowany jako symboliczna klamra pewnej epoki. Tak jak przychodzi czas nowej wersji programu *Windows*, nowego modelu *iPhone'a* czy *BlackBerry*, przychodzi czas na podsumowanie, wnioski i Partnerstwo Wschodnie 2.0. Jego celem powinno być członkostwo w Unii dla tych europejskich krajów, które spełniają odpowiednie warunki oraz plan ochrony procesu reform, szczególnie przed presją rosyjską oraz rozbudowa więzi społecznych z obywatelami państw PW – sprawy te zapewne będą omawiane i analizowane. Podstawowa rzecz pozostaje wyzwaniem dla polskiej polityki – na ile uda się jej wpłynąć na dalsze losy PW w jego nowej odsłonie.